STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 51350
3 oktober 2016

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep

Nader Rapport

13 september 2016

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 juni 2016, no. 2016000998, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 2016, nr. W12.15.0145/III bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen over de berekening van de boete in bijstandszaken, over één van de voor opzet geformuleerde criteria en over het gebruik van vermoedens bij het bewijs van opzet en grove schuld. Naar aanleiding van de opmerkingen zijn het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aangepast.

1. Berekening van de boete in bijstandszaken

Ten aanzien van een bestuurlijke boete is artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Uit deze bepaling volgt dat het bestuursorgaan de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin in deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Hierbij gaat het om een individuele evenredigheidstoetsing. De ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid vormen de primaire uitgangspunten voor de bepaling van de boetehoogte. Deze uitgangspunten zijn in de materiewetten en in het Boetebesluit verder uitgewerkt. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de op te leggen boete moet het bestuursorgaan daarnaast zo nodig rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In voorkomende gevallen kan daarbij ook de draagkracht van de overtreder een rol spelen. Met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 11 januari 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:12) en een vijftal andere uitspraken van dezelfde datum geeft de CRvB een nadere invulling hoe rekening te houden met de financiële draagkracht bij bestuurlijke boetes in het kader van bijstandszaken.

Anders dan de primaire uitgangspunten voor de vaststelling van de boetehoogte, en de regeling van het wettelijk maximum van de boete, is het niet nodig om ten aanzien van de individuele omstandigheden, waaronder begrepen de draagkracht van betrokkenen, nadere regels te stellen. In dit verband wordt opgemerkt dat de rechtspraak zich in eerste instantie richt tot belanghebbenden en de uitvoeringsinstanties en wanneer de regelgeving hiermee niet in strijd is en deze rechtspraak geen betrekking heeft op de primaire uitgangspunten voor de vaststelling van de boetehoogte, er geen noodzaak is de regelgeving aan te passen. Daarnaast wordt er op gewezen dat voornoemde uitspraak alleen betrekking heeft op bijstandszaken en er tot op heden geen specifieke rechtspraak is ontwikkeld in het kader van boetezaken die betrekking hebben op andere uitkeringswetten die worden uitgevoerd door het UWV en de SVB.

Uiteraard dient de gemeente in bijstandszaken rekening te houden met de door de CRvB in voornoemde uitspraak ontwikkelde criteria voor de draagkracht. Deze criteria zijn concreet geformuleerd en bieden in de regel houvast om rekening te houden met de draagkracht van betrokkene bij de vaststelling van de boetehoogte. Zo nodig kan de gemeente bij verordening nog nadere (uitvoerings-)regels stellen ter verdere operationalisering van deze criteria die zijn of nog worden ontwikkeld in de rechtspraak. In aansluiting op hetgeen is bepaald in de Awb is in artikel 2, achtste lid, van het ontwerpbesluit een grondslag gegeven om de boetehoogte af te stemmen op de individuele omstandigheden. In het individuele geval dient steeds sprake te zijn van een evenredige bestuurlijke boete en

wanneer de persoonlijke omstandigheden, met inbegrip van de financiële draagkracht van betrokkene, daartoe aanleiding geven wordt de bestuurlijke boete gematigd. De artikelsgewijze toelichting op artikel 2, achtste lid, van het ontwerpbesluit is aangevuld. Dit betekent dat niet alleen de gemeenten rekening moeten houden met de draagkracht van betrokkenen in bijstandszaken maar ook het UWV en de SVB in het kader van boetezaken op grond van de uitkeringswetten die deze uitvoeringsinstanties uitvoeren. UWV en SVB hebben in hun beleidsregels rekening gehouden met de voorgenoemde uitspraak van de CRvB.

2. Criterium opzet

Artikel 2a, vierde lid, onder b, is gewijzigd overeenkomstig het advies van de Afdeling. In de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel is aangegeven, dat het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten, bedoeld in dit onderdeel, bijvoorbeeld kan blijken door hiervan geen melding te doen, of door een melding te stellen terwijl geen melding is ontvangen of dat is gebleken dat een melding is vervalst. De oorspronkelijk tekst van de toelichting sluit hierop aan waarbij voorbeelden zijn gegeven waaruit het geen melding doen kan blijken.

3. Bewijsvermoedens bij opzet en grove schuld

De artikelsgewijze toelichting op artikel 2, negende lid, is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangevuld.

4. Redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.

Advies Raad van State

No. W12.16.0145/III
's-Gravenhage, 15 juli 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2016, no.2016000998, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) van 24 november 2014[1] over de toepassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Geregeld wordt de wijze waarop de bestuurlijke boete wegens het niet nakomen van de inlichtingenplicht uit de sociale zekerheidswetgeving met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel moet worden berekend.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de berekening van de boete in bijstandszaken, over één van de voor opzet geformuleerde criteria en over het gebruik van vermoedens bij het bewijs van opzet en grove schuld. De Afdeling adviseert het besluit vast te stellen, maar acht aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen.

1. Berekening van de boete in bijstandszaken

Bij de berekening van de hoogte van de boete dient het bestuursorgaan ook met de financiële omstandigheden van de betrokkene rekening te houden. Volgens vaste rechtspraak[2] moet een bestuursorgaan, indien het een bestuurlijke boete oplegt en daarbij rekening houdt met de draagkracht van de overtreder, acht slaan op diens financiële positie ten tijde van het besluit tot het opleggen van de boete. De CrvB heeft geoordeeld dat voor de vraag of een boete wegens financiële omstandigheden van de overtreder moet worden gematigd als uitgangspunt geldt dat een bestuursorgaan zich zeker bij hogere boetes ervan zal moeten vergewissen dat de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft.[3]

De CRvB heeft nadere invulling gegeven aan dit uitgangspunt in bijstandszaken.[4] De boete wordt bij opzet zodanig verlaagd dat de betrokkene, bij een fictieve draagkracht gelijk aan de voor beslag vatbare ruimte berekend op basis van de beslagvrije voet als bedoeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de hem opgelegde boete binnen 24 maanden kan voldoen, hij deze boete bij grove schuld binnen 18 maanden kan voldoen, bij normale verwijtbaarheid binnen 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid binnen 6 maanden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet – ongeacht of die ruimte de facto op andere wijze is beperkt of ingenomen – volledig beschikbaar is of wordt aangewend voor het betalen van de boete. Hetzelfde geldt voor eventueel aanwezig vermogen, met inbegrip van het vermogen beneden de vrijlatingsgrens.[5] De betrokkene zal beschikking moeten houden over een inkomen ter hoogte van 90% van de toepasselijke bijstandsnorm.
De CRvB past dit stramien standaard toe in bijstandszaken.

Het ontwerpbesluit stelt algemene regels voor de berekening van de hoogte van de boete en implementeert daarmee in feite de rechtspraak van de CRvB uit 2014. Het ligt in de rede dat dan ook de door de CRvB nadien algemeen geformuleerde uitgangspunten om in bijstandszaken tot een evenredige boete te komen in het ontwerpbesluit worden opgenomen.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen.

---

1 ECLI:NL:CRVB:2014:3754.
2 Zie, o.a., HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685, r.o. 3.4.1 tot en met 3.4.3 en CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12, r.o. 5.7.
3 Zie bijv. CRvB 23 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1039. Zie, o.a., HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685, r.o. 3.4.1 tot en met 3.4.3 en CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12, r.o. 5.7.
4 Toelichting, paragraaf 2.1, kopje 'Omstandigheden'.
5 CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:9, r.o. 4.11 tot en met 4.13. Zie ook CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12 r.o. 5.9 tot en met 5.11.

2. Criterium opzet

Bij opzettelijke overtreding van de inlichtingenplicht geldt als uitgangspunt dat de bestuurlijke boete 100% van het benadelingsbedrag bedraagt. Dit is de zwaarste categorie van verwijtbaarheid. In het voorgestelde artikel 2a, vierde lid, onderdelen a, b en c, worden criteria genoemd die tot opzet kunnen leiden.
De Afdeling maakt een opmerking over het criterium voor opzet, zoals opgenomen in artikel 2a, vierde lid, onder b.

Volgens het voorgestelde artikel 2a, vierde lid, onderdeel b, is sprake van opzet bij 'het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten door hiervan geen melding te doen, of door een melding te stellen terwijl geen melding is ontvangen of dat is gebleken dat een melding is vervalst.' De Afdeling wijst erop dat de opzet in het begrip 'verzwijgen' besloten ligt. Het is aan het bestuursorgaan om te bewijzen dat de betrokkene de werkzaamheden of de uitbreiding daarvan heeft verzwegen. De omstandigheden waaronder de melding al dan niet is gedaan, genoemd in het voorgestelde artikel 2a, vierde lid onder b, zijn van belang voor de (nadere) bewijsvoering. Ook in het voorgestelde artikel 2a, vierde lid, onderdeel c, wordt slechts van 'verzwijgen' gesproken en speelt het al dan niet doen van een melding geen rol.

De Afdeling adviseert daarom in het voorgestelde artikel 2a, vierde lid, onderdeel b, de toevoeging 'geen melding te doen, of door een melding te stellen terwijl geen melding is ontvangen of dat is gebleken dat een melding is vervalst' te laten vervallen.

3. Bewijsvermoedens bij opzet en grove schuld

In het voorgestelde artikel 2, negende lid, wordt bepaald dat de boeteoplegger (bedoeld is: het bestuursorgaan) de aanwezigheid van opzet of grove schuld dient te stellen en te bewijzen. Voor het bewijs kan het bestuursorgaan zich baseren op door hem gestelde, en door betrokkene niet of niet voldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten. Deze regeling is ontleend aan de tot 1 januari 2016 op dit punt geldende beleidsregels in het belastingrecht.[6]

In het belastingrecht wordt onder omstandigheden toegelaten dat vermoedens in bewijsvoering worden betrokken, mits deze gebaseerd zijn op feiten en de betrokkene de mogelijkheid heeft gehad de vermoedens te ontzenuwen. Het gebruik van vermoedens mag er niet toe leiden dat de bewijslast in feite wordt verschoven van het bestuursorgaan naar de betrokkene, volgens de Hoge Raad.[7] In lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad in belastingzaken betekent dit in de sfeer van de sociale zekerheidswetgeving dat van de betrokkene niet kan worden gevergd dat hij aannemelijk maakt dat van opzet of grove schuld geen sprake is. Voldoende is dat op grond van hetgeen de betrokkene aanvoert redelijkerwijs moet worden betwijfeld dat bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht sprake is van opzet of grove schuld. De betrokkene dient daarbij zo nodig het voordeel van de twijfel te worden gegeven.[8]

De Afdeling adviseert de toelichting in overeenstemming met het voorgaande aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[6] Stcrt. 2015, nr. 46501.
[7] HR 15 april 2014, ECLI:NL:HR:2011:BN6350, BNB 2011/207.
[8] Zie HR 25 oktober 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE9354, BNB 2003/14, r.o. 3.2.4.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.16.0145/III

– De tekst van het voorgestelde artikel 2, achtste lid, in lijn brengen met artikel 5:46, tweede lid, tweede volzin, van de Awb door 'worden verlaagd indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige bestuurlijke boete' te vervangen door 'worden zo nodig verlaagd voor de vaststelling van een evenredige bestuurlijke boete';
– Het voorgestelde onderdeel r van artikel 1 van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten schrappen en in de tekst van het ontwerpbesluit het begrip 'de boeteoplegger' vervangen door: het bestuursorgaan;
– Indien geen gevolg wordt gegeven aan de tweede redactionele opmerking in artikel 1, onderdeel p, van het Boetebesluit sociale zekerheidswetten 'onderdeel r' vervangen door: onderdeel s.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ..... houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 juni 2016, nr. 2016-0000122877, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op de artikelen 14a, vierde en tiende lid, van de Toeslagenwet, 27a, vierde en tiende lid, van de Werkloosheidswet, 48, vierde en tiende lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 2:69, vierde en tiende lid, en 3:40, vierde en tiende lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, 21, vierde en tiende lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, 29a, vierde en tiende lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 91, vierde en tiende lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 45a, vierde en tiende lid, van de Ziektewet, 17a, vierde en negende lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 39, vierde en negende lid, van de Algemene nabestaandenwet, 17c, vierde en tiende lid, van de Algemene Ouderdomswet, 20a, vierde en negende lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, 20a, vierde en negende lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, 18a, vierde en negende lid, en 47g, vierde en negende lid, van de Participatiewet, 6b, vijfde en zevende lid, van de Remigratiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen], in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Boetebesluit sociale zekerheidswetten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdelen r, s en t komen te luiden:

r. *boeteoplegger:* het bestuursorgaan dat een bestuurlijke boete oplegt;
s. *inlichtingenverplichting:* de verplichting, bedoeld in de artikelen 25 van de WW, 12, eerste lid, van de IOW, 31, eerste lid, en 49 van de ZW, 80 van de WAO, 70 van de WAZ, 2:7, eerste en zevende lid, en 3:74 van de Wajong, 12 van de TW, 49 van de AOW, 35 van de ANW, 15 van de AKW, 3:16, eerste lid, onderdeel g, en 3:27, eerste lid, onderdeel f, van de Wet arbeid en zorg, 27 van de Wet WIA, 13, eerste lid, van de IOAW, 13, eerste lid, van de IOAZ, 17, eerste lid, van de Participatiewet, 5a van de RW, en 30c, tweede en derde lid, van de Wet SUWI;
t. *waarschuwing:* de waarschuwing, bedoeld in de artikelen, genoemd in onderdeel q;
u. *werkgever:* de werkgever in de zin van de ZW;
v. *werkgeversboete ZW/WAO:* de bestuurlijke boete, bedoeld in de artikelen 38, derde lid, 38a, achtste lid, en 63c van de ZW en artikel 71a, derde en vierde lid, van de WAO zoals dit artikel luidde voor 1 april 2002.

B

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2 Berekening bestuurlijke boete

1. Indien als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting sprake is van een benadelingsbedrag, worden bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete de uitgangspunten in het tweede tot en met het tiende lid in acht genomen.

2. Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100 procent van het benadelingsbedrag.

3. Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplich-

ting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75 procent van het benadelingsbedrag.

4. Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50 procent van het benadelingsbedrag.

5. Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25 procent van het benadelingsbedrag.

6. Bij recidive worden de percentages, genoemd in het tweede tot en met het vijfde lid, toegepast op het benadelingsbedrag vermenigvuldigd met 150 procent van dit bedrag.

7. Indien het benadelingsbedrag, of het benadelingsbedrag bij toepassing van het zesde lid, hoger is dan 100/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, wordt in afwijking van het vierde en vijfde lid, de bestuurlijke boete:
   a. indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, vastgesteld op 50/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie;
   b. indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, vastgesteld op 25/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie.

8. De percentages, genoemd in het tweede tot en met zesde lid, en de factoren, genoemd in het zevende lid, onderdelen a en b, worden verlaagd indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige bestuurlijke boete.

9. De boeteoplegger dient de aanwezigheid van opzet of grove schuld te stellen en te bewijzen. De boeteoplegger kan zich voor het bewijs baseren op door hem gestelde, en door betrokkene niet of niet voldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten.

10. De stelplicht en bewijslast van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor verlaging van de bestuurlijke boete rust op betrokkene. Indien de boeteoplegger op de hoogte is van bijzondere omstandigheden, wordt bij het opleggen van de bestuurlijke boete daarmee rekening gehouden.

11. Indien een overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, en niet volstaan wordt met het geven van een schriftelijke waarschuwing, wordt als uitgangspunt een bestuurlijke boete van € 150 vastgesteld, tenzij een afwijkend bedrag noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige boete.

C

Artikel 2a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: **Criteria verwijtbaarheid**

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b wordt ‘, of’ vervangen door een puntkomma.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

   d. de overtreding van de inlichtingenverplichting of de hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de bestuurlijke boete op te leggen, of
   e. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

   3. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot grove schuld:
      a. de betrokkene heeft bij herhaling geen of onjuiste informatie verstrekt, terwijl ten aanzien van deze overtredingen ten minste sprake is geweest van een normale verwijtbaarheid, of

b. er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot grove schuld.

4. Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, kunnen de volgende criteria leiden tot opzet:
   a. betrokkene heeft al dan niet in het kader van een handhavingsonderzoek, zelf aangegeven en toegegeven dat hij de inlichtingenverplichting niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen;
   b. het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding van de werkzaamheden en daarmee gemoeide inkomsten door hiervan geen melding te doen, of door een melding te stellen terwijl geen melding is ontvangen of dat is gebleken dat een melding is vervalst, of
   c. het verzwijgen van de gezinssamenstelling, de inkomsten van de gezinsleden of het bezit van vermogen of goederen van waarde.

D

Na artikel 2a wordt een artikel met opschrift ingevoegd, luidende:

Artikel 2aa Waarschuwing

1. De boeteoplegger kan afzien van een bestuurlijk boete en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing indien:
   a. de overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag of het benadelingsbedrag niet hoger is dan € 150,–, of
   b. de betrokkene wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

2. Een redelijke termijn als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, is niet langer dan 60 dagen nadat de inlichtingen hadden behoren te worden verstrekt.

ARTIKEL II INWERKINGTREDING

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit bevat een aantal wijzigingen van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Dit besluit geeft uitvoering aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 (ECLI:NL-CRVB: 2014:3754) over de toepassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het daarop gebaseerde Boetebesluit socialezekerheidswetten. Daarnaast komt de regering met dit onderhavige wijzigingsbesluit tegemoet aan de wensen van de uitvoeringspartijen om effectiever op te kunnen treden in de complexe uitvoeringspraktijk van de bestuursrechtelijke sanctionering. Het uitgangspunt blijft dat fraude niet mag lonen en teveel ontvangen uitkering altijd moet worden terugbetaald. Een robuust boeteregime draagt bij aan het voorkomen van fraude en draagt bij aan het vergroten van de (percipieerde) pakkans. Daarnaast is het van belang om het draagvlak en de solidariteit voor het sociale stelsel te behouden. Het opleggen van boetes is gerechtvaardigd in het geval van frauduleus gedrag van calculerende burgers. Dit geeft ook een duidelijk signaal af naar goedwillende burgers die de wet- en regelgeving wel naleven. Boetes zijn echter geen doel op zich en zullen in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid. Met dit ontwerpbesluit wordt hieraan nadere invulling gegeven.

Uitspraak Centrale Raad van Beroep (CRvB)

In zijn uitspraak beslist de CRvB dat in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het daarop gebaseerde Boetebesluit socialezekerheidswetten geen sprake is van een gefixeerd boetestelsel. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij het opleggen en toetsen van de bestuurlijke boete in het individuele geval vol moeten toetsen aan de evenredigheid (art. 5:46, tweede lid Awb). Het gaat dan om de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en de omstandigheden van het geval. De CRvB stelt ook dat hoge boetes een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel vergen. De CRvB maakt een vergelijk met het opzetdelict in het strafrecht en fiscaal recht. Het ligt naar het oordeel van de CRvB in de rede om alleen een boete van 100% van het benadelingsbedrag op te leggen als opzet is bewezen en van 75% van het benadelingsbedrag als grove schuld is bewezen. In de overige gevallen is 50% van het benadelingsbedrag het uitgangspunt. Als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid is 25% van het benadelingsbedrag het uitgangspunt. Ook stelt de CRvB dat geen hogere boete opgelegd kan worden dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) kan opleggen.

Effectievere uitvoering

De regering acht het daarnaast van belang dat het sanctieregime toepasbaar moet zijn in een complexe uitvoeringspraktijk, met name daar waar het gaat om geringe overtredingen van de inlichtingenverplichting. De regering heeft daarom, mede op verzoek van de uitvoeringspartijen UWV, SVB en gemeenten bij de Wet van **PM** tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, de mogelijkheid gecreëerd om in meer situaties dan in de vigerende wet een waarschuwing te geven. In dit wijzigingsbesluit worden de situaties waarin dit aan de orde kan zijn, nader uitgewerkt. Ook wordt in dit wijzigingsbesluit, op verzoek van de uitvoeringspartijen, een tweetal criteria van verminderde verwijtbaarheid aan het Boetebesluit socialezekerheidswetten toegevoegd. Daarnaast worden criteria gesteld voor de vaststelling of sprake is van grove schuld of opzet.

2. Inhoud van het wijzigingsbesluit

In de artikelen van de desbetreffende uitkeringswetten waarbij de bestuurlijke boete is geregeld, is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld of kunnen worden gesteld over:
– de hoogte van de bestuurlijke boete bij fraude met uitkeringen; in dit kader worden ook factoren betrokken die van belang zijn voor de bepaling van de mate van verwijtbaarheid (op grond waarvan de uitvoerende instantie de bestuurlijke boete nader kan vaststellen);
– de mogelijkheid om een waarschuwing te geven.

Op deze onderdelen past dit besluit het Boetebesluit socialezekerheidswetten aan.

2.1. Berekening van de hoogte van de bestuurlijke boete

De hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van het geval. Derhalve zal het bestuursorgaan bij iedere concrete

overtreding van de inlichtingenverplichting moeten beoordelen, welk boetebedrag in dat geval passend is. Daarnaast geldt tevens dat geen hogere boete opgelegd kan worden dan de maximale geldboete die de strafrechter zou hebben kunnen opleggen voor de desbetreffende strafrechtelijke overtreding met betrekking tot schending van de inlichtingenverplichtingen. Deze maximale boetes zijn opgenomen in de delictsomschrijvingen van de artikelen 227a, 227b, 447c en 447d Sr en bepaald op de vijfde, respectievelijk derde categorie. De met deze categorieën corresponderende boetebedragen staan vermeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Deze boetecategorieën zijn thans ook opgenomen in de artikelen over de bestuurlijke boete in de socialezekerheidswetten.

Ernst van de overtreding

De ernst van de overtreding wordt in beginsel afgemeten aan de hoogte van het benadelingsbedrag. Het benadelingsbedrag is daarmee een belangrijke basis voor het bepalen van de hoogte van de boete.

Mate van verwijtbaarheid

Zoals reeds in de materiewetten is bepaald, is betrokkene verplicht om de uitvoeringsinstantie op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering of bijstand. In verband met het element ‘redelijkerwijs’ wordt bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid rekening gehouden met het feit dat de uitvoeringsinstantie in verband met de toekenning van een uitkering aan de betrokkene meedeelt welke feiten en omstandigheden hij spontaan moet melden. De uitvoeringspartijen kunnen er dan ook, tenzij bijzondere omstandigheden op het tegendeel wijzen, van uitgaan dat het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat deze feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de uitkering of de bijstand. Ook is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid indien een betrokkene de inhoud van de correspondentie van de uitvoeringsinstantie niet begrijpt, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Van de betrokkene mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis hiervan. Evenmin is sprake van verminderde verwijtbaarheid indien een betrokkene langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen. Van de betrokkene mag worden gevergd dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt. Laat hij dit na, dan is er geen sprake van verminderde verwijtbaarheid.

Ook in het onderhavige besluit blijft het uitgangspunt gelden dat als het daderschap vaststaat, schuld in de zin van verwijtbaarheid kan worden verondersteld, mits tegenbewijs mogelijk is. Niettemin geldt altijd ‘geen straf zonder schuld’. Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding de overtreder niet te verwijten is. Het is aan de overtreder, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van schuld (verwijtbaarheid), om dit aannemelijk te maken. Daarnaast kunnen in de praktijk ook omstandigheden bestaan die geen verwijtbaarheid opleveren. In dit verband wordt gewezen op artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op grond waarvan het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Indien uit het dossier al blijkt dat sprake is van omstandigheden die leiden tot verminderde verwijtbaarheid, houdt de het bestuursorgaan hier rekening mee.

Met het onderhavige besluit is bepaald dat bij afstemming van de bestuurlijke boete op het aspect verwijtbaarheid 50% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt is. Alleen indien een overtreding opzettelijk is begaan, is er sprake van een zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van het maximumbedrag, 100% van het benadelingsbedrag, in beginsel zou kunnen rechtvaardigen. Is er geen opzet maar wel sprake van grove schuld van de overtreders, dan is de verwijtbaarheid minder groot en is 75% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt. Ten slotte moet worden bezien of, en zo ja, op grond van een van de criteria genoemd in artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten of om een andere reden sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt (zie paragraaf 2.3). Deze uitgangspunten zijn in lijn met de hiervoor aangehaalde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 waarbij een meer gedifferentieerde benadering van de mate van verwijtbaarheid wordt voorgestaan.

Als gevolg van de maximale bestuurlijke boete kan voor benadelingsbedragen hoger dan 100/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie geen gedifferentieerd boetebeleid worden gevoerd. Dit heeft te maken met het feit dat deze hoge benadelingsbedragen moeten worden afgetopt op de maximale boetebedragen van de derde categorie (€ 8.200,–). Ongeacht de verwijtbaarheidsgradatie zou dit leiden tot gelijke boetehoogtes. Om in deze situatie toch rekening te kunnen houden met de mate van verwijtbaarheid wordt een correctiefactor toegepast op het maximum van de derde categorie. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de uitspraak van de CRvB en het uitgangspunt in de Awb dat de hoogte van de boete (mede) moet worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid. Schematisch ziet de berekening van de boetehoogte er als volgt uit:

	Is het benadelingsbedrag > € 10.934,–?	
	Ja	Nee
Categorie verwijtbaarheid	*Uitgangspunt max. boetehoogte*	*Uitgangspunt max. boetehoogte*
Opzet	100% van benadelingsbedrag met max. van € 82.000,–*	100% van benadelingsbedrag
Grove schuld	€ 8.200,–	75% van benadelingsbedrag
Normale verwijtbaarheid	€ 5.467,–	50% van benadelingsbedrag
Verminderde verwijtbaarheid	€ 2.734,–	25% van benadelingsbedrag

* Voor deze berekening is gerekend met afgeronde bedragen op grond van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht zoals deze in 2016 gelden. De bedragen worden tweejaarlijks aangepast.

Omstandigheden

Van bovengenoemde uitgangspunten moet worden afgeweken, indien de omstandigheden van het geval dit nodig maken. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de op te leggen boete moet het bestuursorgaan zo nodig rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In voorkomende gevallen kan daarbij ook de draagkracht van de overtreder een rol spelen. Dit betekent niet dat het bestuursorgaan steeds een onderzoek naar deze draagkracht moet instellen. In de meeste gevallen zal het bestuursorgaan er van mogen uitgaan dat de draagkracht geen beletsel vormt voor het opleggen van een boete. In de situatie wanneer betrokkene een beroep doet op zijn financiële omstandigheden of wanneer feiten uit het dossier daartoe aanleiding geven, zal het bestuursorgaan zich er van moeten vergewissen dat de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. In dit verband wordt ook gewezen op de rechtspraak van de CRvB van 11 januari 2016 (ECLI:NL:CRvB:2016:9 en een aantal andere uitspraken van dezelfde datum) waarbij een nadere invulling wordt gegeven hoe rekening te houden met de financiële draagkracht in bijstandszaken. In zijn uitspraak oordeelt de CRvB dat een bestuurlijke boete een betrokkene niet onevenredig in zijn inkomen en vermogen mag treffen. De CRvB oordeelt dat hierbij een begrenzing in tijd, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, van maximaal twee jaar in acht moet worden genomen.

Geen minimum boete

In verband met voornoemde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 wordt in artikel 2 geen minimumboete meer voorgeschreven. Bij deze uitspraak is geoordeeld dat ten aanzien van de bestuurlijke boete zoals die is geregeld bij en krachtens de socialezekerheidswetten geen sprake is van gefixeerde boetes waarop artikel 5:46, derde lid, van de Awb van toepassing zou zijn, maar dat hierop artikel 5.46, tweede lid, van de Awb van toepassing is. Uit deze bepaling volgt dat het bestuursorgaan de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Bij een dergelijke individuele evenredigheidstoetsing past geen minimumboete.

2.2. Waarschuwingsmogelijkheid

Bij de wet van **PM** tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete is in de artikelen over de regeling van de bestuurlijke boete in de materiewetten een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de situaties aan te geven waarin een waarschuwing kan worden gegeven in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete.

In dit besluit wordt nader vastgesteld in welke situaties een waarschuwing aan de orde kan zijn:

Gering benadelingsbedrag of het ontbreken van een benadelingsbedrag

Als sprake is van het ontbreken of van een gering benadelingsbedrag (maximaal € 150,–) kan het bestuursorgaan een waarschuwing geven (mits er de laatste twee jaar geen waarschuwing is gegeven).

Zelfmelders

Van een ‘zelfmelding’ is sprake in de situatie waarin betrokkene onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt of te laat heeft verstrekt, maar binnen een redelijke termijn die niet langer is dan 60 dagen wel zelf wijzigingen in de omstandigheden meldt en waarbij het bestuursorgaan de overtreding nog niet heeft vastgesteld. In veel gevallen gaat het om mensen die zelf melden dat zij loon hebben ontvangen, maar dit pas doen nadat zij hun eerste loonstrook hebben ontvangen en de uitkering al is betaald; in deze gevallen is er sprake van een benadelingsbedrag.

Een zelfmelding kan ook aanleiding geven tot een bestuurlijke boete, maar op grond van artikel 2a, tweede lid, onderdeel c, van het Boetebesluit socialezekerheidswetten leidt deze omstandigheid tot verminderde verwijtbaarheid. De uitvoeringsinstanties hebben bij een zelfmelding in beginsel de vrijheid te kiezen tussen een bestuurlijke boete of een waarschuwing en zal in de regel worden bepaald door de verdere omstandigheden van het geval. Deze keuzevrijheid is er niet wanneer er al eerder een waarschuwing is gegeven en de nieuwe overtreding plaatsvindt binnen twee jaar na die waarschuwing; in deze situatie kan geen waarschuwing worden gegeven op grond van de regeling van de bestuurlijke boete in de materiewetten.

2.3. Criteria verwijtbaarheid

In de materiewetten is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur criteria worden gegeven over de hoogte van de bestuurlijke boete, waaronder mede wordt begrepen criteria over de verwijtbaarheid die de boetehoogte mede bepalen.

Indien verminderde verwijtbaarheid aan de orde is, is 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming van de boete op het aspect verwijtbaarheid. In artikel 2a zijn criteria gegeven die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid bij overtreding van de inlichtingenverplichting. Hiermee wordt ruimte gelaten voor de uitvoeringsinstantie om in concrete situaties rekening te houden met overige omstandigheden in het individuele geval die behoren te leiden tot een lagere bestuurlijke boete als gevolg van verminderde verwijtbaarheid. Dit sluit aan bij de gangbare praktijk bij de uitvoering. Om de uitvoering te ondersteunen en de uniformiteit in de uitvoering te bevorderen, wordt een tweetal veel gebruikte categorieën aan het Boetebesluit toegevoegd:

– er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid;
– de overtreding van de inlichtingenverplichting of de hoogte van het benadelingsbedrag is mede te wijten aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de bestuurlijke boete op te leggen.

Indien grove schuld aan de orde is, is 75% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming van de boete op het aspect verwijtbaarheid. In artikel 2a is een tweetal criteria opgenomen die kunnen leiden tot grove schuld bij overtreding van de inlichtingenverplichting:

– betrokkene heeft bij herhaling geen of onjuiste informatie verstrekt;
– er is sprake van een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel tot ernstige verwijtbaarheid leiden.

Indien het opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht aan de orde is, is 100% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt. In artikel 2a is een drietal criteria opgenomen die kunnen leiden tot het opzettelijk overtreden van de inlichtingenplicht:

– betrokkene heeft zelf aangegeven en toegegeven dat hij de inlichtingenverplichting niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen;
– het verzwijgen van werkzaamheden of uitbreiding daarvan en de daarmee gemoeide inkomsten;
– het verzwijgen van de gezinssamenstelling, de inkomsten van de gezinsleden of het bezit van vermogen of goederen van waarde.

Toevoeging van deze categorieën kan leiden tot een meer gewogen oordeel over de verwijtbaarheid van cliënten.

3. Bevordering rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk

Door de uitspraak van de CRvB te volgen, wordt noodzakelijkerwijs gekozen voor een stelsel waarin meer wordt gevraagd van de uitvoeringspartijen. De introductie van opzet en grove schuld betekent een nieuw element in de uitvoeringspraktijk. Het gaat niet langer enkel om het vaststellen dat de inlichtingenplicht is overtreden, maar zo nodig zal aangetoond moeten worden dat deze opzettelijk is overtreden dan wel dat sprake is van grove schuld.

De regering vindt het belangrijk om te streven naar een eenduidige en uniforme toepassing van wet- en regelgeving. De regering laat daarom het boetebeleid niet aan de afzonderlijke uitvoeringsinstanties over maar legt in het onderhavige besluit de uitgangspunten vast die de boeteoplegger in acht moet nemen bij de bepaling van de boetehoogte. Ook zijn in het onderhavige besluit situaties opgenomen waarin de verschillende gradaties van verwijtbaarheid aan de orde zijn. Hiermee beoogt de regering handvatten te bieden en de rechtsgelijkheid te bevorderen. Uiteraard blijven de verschillende uitvoeringinstanties bevoegd om genoemde onderwerpen nader aan of in te vullen door middel van beleidsregels of gemeentelijke verordeningen.

Ook blijft de regering gemeenten ondersteunen bij een eenduidige toepassing. Daartoe is aan het

Landelijk Kenniscentrum Fraude in 2015 budget toegekend om voor gemeenten voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen zodat zij ook de juiste handvatten hebben om de regeling van de bestuurlijke boete correct toe te passen.

De regering blijft daarnaast de uitvoering en toepassing van de Fraudewet monitoren. In 2016 zal opnieuw monitoronderzoek plaatsvinden waarbij de toepassing van het boetestelsel sinds de uitspraak van de CRvB centraal staat. De regering is van mening dat hiermee een balans is gevonden tussen het belang van evenredige boeteoplegging in individuele gevallen en het belang van algemene, voor de uitvoering handhaafbare regels.

Met de uitspraak van de CRvB is reeds per 24 november 2014 een nieuwe juridische realiteit ontstaan. De uitvoeringspartijen zijn sinds de uitspraak gehouden te handelen in lijn met deze uitspraak. Teneinde een eenduidige en uniforme toepassing van deze uitspraak in de uitvoeringspraktijk te bevorderen, is eind 2014 tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, SVB en gemeenten overleg gestart. Dit overleg heeft geleid tot een gezamenlijke interpretatie van de uitspraak en vastlegging van uitgangspunten. UWV en SVB hebben deze begin 2015 in hun beleidsregels en werkinstructies verwerkt. Het Landelijk Kenniscentrum Handhaving (LKC) heeft op basis hiervan een handvat voor gemeenten opgesteld die de toepassing van het nieuwe boetestelsel moet ondersteunen. Ook is reeds jurisprudentie beschikbaar over het nieuwe boetestelsel die hierbij ondersteunend kan zijn.

4. Ontvangen commentaren en adviezen

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevraagd om een bestuurlijk advies. Het ontwerpbesluit is daarnaast voor advies voorgelegd aan het Uitvoeringspanel gemeenten. Het ontwerpbesluit is ook aan UWV en SVB voorgelegd, evenals aan de Inspectie SZW.

4.1. VNG, Divosa en Uitvoeringspanel gemeenten

De VNG en Divosa hebben gezamenlijk één bestuurlijke reactie gegeven bij het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit. In hun reactie geven zij aan dat de aanpassingen tot een behoorlijke verbetering voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk leiden. Gemeenten kunnen bij het bepalen van de hoogte van de boete maatwerk leveren. Dit sluit aan bij het maatwerkprincipe van de drie decentralisaties.
Daarbij wordt opgemerkt dat de opdracht om maatwerk te leveren ook leidt tot complexiteit. Ook het Uitvoeringspanel geef dit aan in haar advies. Het is volgens de VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel een flinke opgave voor gemeenten om in de praktijk een werkbaar onderscheid te maken in de diverse gradaties van verwijtbaarheid. Ondersteuning van gemeenten bij de toepassing hiervan is gewenst.

De voorgestelde aanpassingen van de wet en de aanpassingen van het Boetebesluit socialezekerheidswetten leiden tot een uitvoeringspraktijk met nieuwe uitdagingen. Het kabinet onderschrijft met VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel het belang van het beschikbaar krijgen van goede handvatten en handreikingen die hierbij behulpzaam kunnen zijn. In paragraaf 3 van deze toelichting geeft het kabinet weer op welke wijze wordt gestreefd naar een uniforme uitvoeringspraktijk en tegemoet wordt gekomen aan de opmerkingen van gemeenten.

4.2. Sociale Verzekeringsbank

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) stelt dat met de aanpassingen van het Boetebesluit de boetes voor klanten lager zullen uitvallen. De SVB vraagt in haar reactie om bevestiging van de wijze waarop SVB de regelgeving interpreteert en toepast. Ook maakt de SVB een aantal juridisch redactionele opmerkingen die tot een aanpassing van de toelichting hebben geleid.
SVB stelt dat het zou volstaan om in artikel 2a, tweede lid, onderdeel d, alleen op te nemen dat de overtreding (en niet de hoogte van het benadelingsbedrag) mede te wijten is aan bestuursorgaan. Dit omdat SVB bij de berekening van het benadelingsbedrag rekening houdt met moment waarop SVB kennis heeft van de wijziging in de situatie van betrokkene.
Bij de SVB wordt bij overtreding van de inlichtingenverplichting de hoogte van het benadelingsbedrag op voorhand al gecorrigeerd; de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag. Het systeem van de wet gaat er echter van uit dat het benadelingsbedrag wordt bepaald door het bedrag dat ten onrechte is ontvangen. De hoogte van het benadelingsbedrag, en daarmee de hoogte van de boete, wordt via de verminderde verwijtbaarheid op grond van artikel 2a, tweede lid, onderdeel d, gecorrigeerd met het opgelopen benadelingsbedrag dat te wijten is aan de uitvoeringsinstantie. Beide benaderingen zullen uiteindelijk tot eenzelfde resultaat moeten leiden, namelijk een boete die is afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden. De huidige bepaling blijft daarom gehandhaafd.
SVB geeft aan een extra categorie voor verminderde verwijtbaarheid te hanteren, namelijk 10% van het benadelingsbedrag.

In het ontwerpbesluit is bepaald dat als verminderde verwijtbaarheid aan de orde is, 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt is bij de afstemming van de boete op het aspect verwijtbaarheid. De uitvoeringinstanties zijn bevoegd om dit nader aan of in te vullen door middel van beleidsregels of gemeentelijke verordeningen. Uiteindelijk zal voor elke overtreding de hoogte van de boete moeten worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden.
Het ontwerpbesluit heeft naar verwachting van SVB geen gevolgen voor de structurele uitvoeringskosten.

4.3. UWV

Het UWV geeft in haar reactie bij het ontwerpbesluit aan dat het voor UWV uitvoerbaar en handhaafbaar is. De aanpassingen bieden UWV beleidsruimte om tot een professionele uitvoering te komen. UWV geeft in overweging om de waarschuwingsmogelijkheid te baseren op het boetebedrag in plaats van het benadelingsbedrag.
Dit voorstel wordt niet overgenomen omdat in die situatie eerst tot een fictief berekende boete moeten worden gekomen om te kunnen bepalen of een waarschuwing mogelijk is. Dit is arbeidsintensief en bovendien bestaat het risico dat naar het grensbedrag van de bestuurlijke boete wordt toegerekend om een waarschuwing te kunnen opleggen. Ook bestaat het risico dat betrokkene die een boete heeft opgelegd gekregen, eerder in bewaar en beroep gaat en daarbij aandraagt dat een waarschuwing op zijn plaats was geweest. De uitvoeringsorganisatie zal dan moeten aantonen dat een waarschuwing niet op zijn plaats is.
Verder wijst UWV op de juridische spanning tussen de bepalingen over de maximumboetes en het karakter van uitgangspunten. Het desbetreffende artikel is in reactie hierop aangepast.

UWV geeft aan dat de incidentele en structurele uitvoeringskosten lager uitvallen dan € 1 miljoen en worden opgevangen binnen de UWV-begroting.

4.4. Inspectie SZW

Het ontwerpbesluit geeft de Inspectie SZW geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over de toezichtbaarheid.

5. Overgangsrecht

In dit besluit is niet voorzien in overgangsrecht. Derhalve geldt ingevolge artikel 5:46, eerste en vierde lid, van de Awb dat bij verandering van wetgeving nadat de overtreding is begaan de voor de overtreder meest gunstige bepalingen toegepast worden. Aangezien tot nu toe werd uitgegaan van een boete van 100% van het benadelingsbedrag, zal in de regel voor overtredingen die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van dit besluit, de regeling van de bestuurlijke boete bij dit besluit, waarbij een nadere differentiatie is gegeven van de boetehoogte op basis van verwijtbaarheidsgradaties, voor de overtreder de meest gunstige regeling zijn.

6. Financiële aspecten

De totale kosten als gevolg van de aanpassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, de aanpassingen van de socialezekerheidswetten op het punt van de regeling van de bestuurlijke boete alsook de aanpassing van Boetebesluit socialezekerheidswetten bedragen ca. € 33 mln. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting van de Wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.

7. Gevolgen voor de regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet heeft in het regeerakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15) aangegeven de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te willen dringen. Met het ontwerpbesluit worden geen nieuwe inhoudelijke nalevingseisen of administratieve verplichtingen opgelegd aan burgers of bedrijven.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 zijn definities toegevoegd van de begrippen ‘boeteoplegger’, en ‘waarschuwing’.

Met betrekking tot het begrip ‘waarschuwing’ is op grond van de desbetreffende artikelen in de socialezekerheidswetten waarbij de bestuurlijke boete is geregeld, een delegatiegrondslag gegeven om bij algemene maatregel van bestuur de situaties te duiden waarin een waarschuwing kan worden gegeven in plaats van dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. In artikel 2aa is dit nader uitgewerkt.

Onderdeel B (artikel 2)

Algemeen; eerste lid

In dit artikel zijn de uitgangspunten geformuleerd voor de berekening van de hoogte van de bestuurlijke boete. Met dit artikel zijn de kernoverwegingen gecodificeerd van de meergenoemde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 waarbij een gedifferentieerde benadering is gegeven van de mate van verwijtbaarheid en daarmee van de boetehoogte in het individuele geval.
De CRvB heeft vastgesteld dat er geen sprake is van een gefixeerd boetestelsel. De boeteoplegger heeft beoordelingsvrijheid waar het gaat om de bepaling van de boetehoogte in het individuele geval. De boeteoplegger moet bij de aanwending van deze bevoegdheid op grond van artikel 5:46, tweede lid, Awb, het bepalen van de boetehoogte afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
De CRvB heeft aangegeven dat het desalniettemin de voorkeur verdient dat in beleid uitgangspunten voor boeteoplegging worden vastgesteld. Omwille van de rechtseenheid en de rechtszekerheid zijn bij dit artikel enkele uitgangspunten geformuleerd die de boeteoplegger in acht neemt bij de bepaling van de boetehoogte. De artikelleden met betrekking tot de boetehoogte zijn zodanig geformuleerd dat het hierbij gaat om uitgangspunten en daarmee de boeteoplegger de ruimte heeft om in elk individueel geval te kunnen komen tot een evenredige boete.
Artikel 2, eerste tot en met het tiende lid, heeft betrekking op de berekening van de bestuurlijke boete wanneer als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting, sprake is van een benadelingsbedrag. De hoogte van het bestuurlijke boete wordt gerelateerd aan de hoogte van het benadelingsbedrag. In het elfde lid is een regeling gegeven voor de boetehoogte indien er naar aanleiding van de overtreding geen sprake is geweest van een benadelingsbedrag.
Voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete geldt voorts dat geen hogere boete opgelegd mag worden dan de maximale geldboete die de strafrechter ingevolge de artikelen 227a, 227b, 447c en 447d Sr kan opleggen. Dit betekent dat voor overtredingen waarbij opzet aangetoond is een boete uit de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr kan worden opgelegd. Voor de overige overtredingen is een boete uit de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr mogelijk. Deze absolute bovengrenzen van de bestuurlijke boetes zijn niet in het Boetebesluit socialezekerheidswetten geregeld maar in de socialezekerheidswetten.

Vertrekpunt boeteberekening

De verhouding tussen de boete en de ernst van de overtreding van de inlichtingenverplichting wordt bepaald door het benadelingsbedrag. Als algemeen uitgangspunt geldt hoe groter het benadelingsbedrag des te ernstiger de overtreding. De mate van verwijtbaarheid wordt tot uitdrukking gebracht in een percentage van het benadelingsbedrag. Dat de inlichtingenverplichting als zodanig bekend wordt verondersteld en dat vaststaat dat deze is geschonden brengt nog niet met zich mee dat deze overtreding opzettelijk is begaan of dat sprake is van grove schuld (zie hierna). In dit geval is sprake van een normale (gemiddelde) verwijtbaarheid. Na de vaststelling van de verwijtbaarheid moeten de eventuele verdere omstandigheden van het geval worden bezien.

Mate van verwijtbaarheid

In dit artikel wordt voor de mate van verwijtbaarheid verwezen naar de begrippen ‘opzet’, ‘grove schuld’, en ‘verminderde verwijtbaarheid’. Deze begrippen zijn van belang voor een gedifferentieerde benadering van de mate van verwijtbaarheid, in lijn met de de meergenoemde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. De uitleg van deze begrippen zal nader vorm moeten krijgen aan de hand van concrete casusposities in de uitvoeringspraktijk en rechtspraktijk. Niettemin is het uit een oogpunt van rechtseenheid en rechtszekerheid gewenst aan deze begrippen enige duiding te geven, mede op basis van de rechtsontwikkeling na de meergenoemde uitspraak van de CRvB. Hiertoe zijn in artikel 2a criteria gegeven voor de verschillende vormen van verwijtbaarheid.

Opzet

Op grond van de Awb dient de bestuurlijke boete te worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid. Hierbij wordt aansluiting gezocht om in lijn met de uitspraak van de CRvB de maximale boetehoogte te bepalen aan de hand van de maximale graad van verwijtbaarheid. De maximale graad van verwijtbaarheid wordt gevormd door het opzettelijk overtreden van de inlichtingenverplichting.

Van opzet is sprake wanneer het gaat om het willens en wetens handelen of nalaten, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. Onder opzet wordt mede verstaan voorwaardelijk opzet. Bij voorwaardelijk opzet gaat het om het willens en wetens aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een handelen of nalaten tot gevolg heeft dat de inlichtingenverplichting niet of niet behoorlijk wordt nagekomen waardoor er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. Het opzet dient daarbij gericht te zijn op overtreding van de inlichtingenverplichting, derhalve op het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting alle feiten en omstandigheden te melden. Dit is geregeld in het eerste lid van de artikelen waarbij de bestuurlijke boete is geregeld in de socialezekerheidswetten. Uiteraard dient, overeenkomstig de inlichtingenverplichting, voor betrokkene redelijkerwijs duidelijk te zijn dat deze feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan betrokkene wordt betaald. Wanneer deze gevolgen voor betrokkene redelijkerwijs niet duidelijk waren en ook niet behoorden te zijn, dan is er geen overtreding van de inlichtingenverplichting ongeacht of het niet of het niet behoorlijk verstrekken van de inlichtingen al dan niet opzettelijk is begaan. De opzet is derhalve gericht op de verplichting om de inlichtingen te verstrekken en niet op het ontstaan van gevolgen op het recht op uitkering, voor de hoogte of de duur van de uitkering, of voor het bedrag van de uitkering dat aan betrokkene wordt betaald (benadeling). Bij opzet is de mate van schuld hoger dan bij grove schuld.
Deze benadering is in lijn met de uitspraak van de CRvB van 23 juni 2015 (ECLI:NL:CRvB:2015:1801) waarbij een definitie van opzet is gegeven. Hierbij is geoordeeld dat onder opzet wordt verstaan: het willens en wetens handelen of nalaten, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.
In artikel 2a, vierde lid, zijn criteria gesteld voor de vaststelling of er sprake is geweest van situaties waarin sprake kan zijn van opzet.

Grove schuld

Grove schuld is aan de orde wanneer sprake is van ernstig nalatig of verwijtbaar slordig handelen, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. Grove schuld is een in laakbaarheid aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid. Grove schuld moet worden onderscheiden van de normale (gemiddelde) verwijtbaarheid. Van dit laatste is bijvoorbeeld sprake bij een laakbare slordigheid bij het niet of het niet behoorlijk naleven van de inlichtingenverplichting. Bij een normale gemiddelde verwijtbaarheid had betrokkene redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat dit van invloed kon zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan betrokkene wordt betaald.
In het geval van grove schuld is sprake wanneer de mate van verwijtbaarheid hoger ligt dan de normale gemiddelde verwijtbaarheid maar is er geen sprake van opzet. Van grove schuld is (pas) sprake als het aan belanghebbende te maken verwijt dermate ernstig is dat zijn gedrag in laakbaarheid aan opzet grenst. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ernstige nalatigheid, ernstige onzorgvuldigheid, ernstige onachtzaamheid of ernstige roekeloosheid met als gevolg dat de inlichtingenverplichting niet of niet behoorlijk is nageleefd wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is ontvangen. Grove schuld zou bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid uit een samenstel van factoren die elk op zich normale gemiddelde verwijtbaarheid opleveren maar die tezamen deze kwalificatie opleveren.
Voor de kwalificatie grove schuld en normale (gemiddelde) verwijtbaarheid is het niet noodzakelijk dat de belanghebbende zich er daadwerkelijk van bewust is dat hij een fout begaat. Voor die kwalificaties is het echter wel nodig dat de belanghebbende zich op basis van feiten en omstandigheden bewust had moeten zijn van die fout. Met andere woorden, als de belanghebbende oplettender was geweest, dan had hij de fout wel opgemerkt.
Deze benadering is in lijn met de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 (ECLI:NL:CRvB:2016:8) waarbij een definitie van grove schuld is gegeven. Hierbij is geoordeeld dat onder grove schuld wordt verstaan: een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen. In artikel 2a, derde lid, zijn criteria gesteld voor de vaststelling of er sprake is geweest van situaties waarin sprake kan zijn van opzet.

Geen minimumboete

In verband met de evenredigheidstoets wordt er niet meer een minimumboete geregeld zoals die in het oorspronkelijke artikel 2 was geregeld in het eerste lid ten aanzien van de minimumboete bij benadelingsbedragen.

Boete bij geen benadelingsbedrag

Indien een overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, dan bedraagt op grond van de desbetreffende artikelen in de socialezekerheidswetten waarbij de

regeling van de bestuurlijke boete is gegeven, de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Zie in dit verband verder de toelichting bij het elfde lid. Ook in dit geval dient de boeteoplegger artikel 5:46, tweede lid, Awb in acht te nemen om tot een evenredige boete te komen.

Tweede tot en met zesde lid

In het tweede lid is het uitgangspunt geregeld dat wanneer er sprake is geweest van een opzettelijke overtreding van de inlichtingenverplichting, de boete wordt vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag, met inachtneming van het boetemaximum zoals dat in de socialezekerheidswetten is geregeld. Wanneer sprake is geweest van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, dan wordt de boete op grond van het derde lid vastgesteld op 75% van het benadelingsbedrag, met inachtneming van het boetemaximum zoals dat in de socialezekerheidswetten is geregeld.
Op grond van het vierde lid geldt het uitgangspunt dat de bestuurlijke boete 50% van het benadelingsbedrag bedraagt indien er geen sprake is van verminderde of verhoogde verwijtbaarheid, met inachtneming van het boetemaximum zoals dat in de socialezekerheidswetten is geregeld en het zevende lid van dit artikel. Hierbij gaat het dan om een normale gemiddelde verwijtbaarheid. Wanneer sprake is van verminderde verwijtbaarheid dan bedraagt op grond van het vijfde lid de boete 25% van het benadelingsbedrag, met inachtneming van het boetemaximum zoals dat in de socialezekerheidswetten is geregeld, en het zevende lid van dit artikel.
Op grond van het zesde lid worden bij recidive voor de bepaling van de maximale boete de genoemde percentages toegepast op 150% van het benadelingsbedrag. Op grond van de desbetreffende artikelen in de socialezekerheidswetten waarbij de bestuurlijke boete is geregeld, wordt bij recidive een boete opgelegd van ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag. Hiervan is sprake wanneer binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dag van het begaan van de overtreding een eerdere bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie is opgelegd wegens een eerdere overtreding van de inlichtingenverplichting die onherroepelijk is geworden. Ook bij recidive wordt het boetemaximum in acht genomen, zoals dat in de socialezekerheidswetten is geregeld.

Zevende lid

Bij benadelingsbedragen tot en met 100/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie (€ 8.200) resulteert in afgerond € 10.934, kan een gedifferentieerd boetebeleid worden gevoerd in die zin dat wanneer sprake is van grove schuld, normale gemiddelde verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid de bestuurlijke boete 75% respectievelijk 50% respectievelijk 25% van het benadelingsbedrag bedraagt. In het voorbeeld van een benadelingsbedrag van € 10.000 bedraagt de bestuurlijke boete bij verminderde verwijtbaarheid 25% x € 10.000 = € 2.500, bij normale gemiddelde verwijtbaarheid 50% x € 10.000 = € 5.000 en bij grove schuld 75% x € 10.000 = € 7.500.
Bij benadelingsbedragen hoger dan 100/75 vermenigvuldigd met het bedrag van de derde categorie (€ 8.200) resulteert in afgerond € 10.934, kan geen gedifferentieerd boetebeleid worden gevoerd in verband met de aftopping van de maximale bestuurlijke boete op het bedrag van de derde categorie (€ 8.200). Stel het benadelingsbedrag bedraagt € 40.000, dan bedraagt de maximale bestuurlijke boete bij alle verwijtbaarheidsgradaties € 8.200, terwijl de mate van verwijtbaarheid duidelijk kan verschillen. Om rekening te kunnen houden met de mate van verwijtbaarheid bij benadelingbedragen hoger dan het hiervoor vermelde bedrag, dient een factor 50/75 of 25/75 toegepast te worden op het bedrag van de derde categorie bij normale gemiddelde verwijtbaarheid respectievelijk bij verminderde verwijtbaarheid om de bestuurlijke boete te bepalen bij deze verwijtbaarheidsgradaties. In het voorbeeld van een benadelingsbedrag van € 40.000 bedraagt de bestuurlijke boete bij verminderde verwijtbaarheid 25/75 x € 8.200 = afgerond € 2.734, bij normale gemiddelde verwijtbaarheid 50/75 x € 8.200 = afgerond € 5.467. Bij grove schuld bedraagt de bestuurlijke boete het bedrag van de derde categorie: € 8.200. De correctiefactoren zijn ook van toepassing op de berekening van de hoogte van de bestuurlijke boete bij recidive waarbij het benadelingsbedrag overeenkomstig het zesde lid wordt vermenigvuldigd met 150 procent. Dit is geregeld in het zevende lid. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de eerder vermelde uitspraak van de CRvB en het uitgangspunt in de Awb dat de hoogte van de bestuurlijke boete (mede) moet worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid.
Het zevende lid is niet van toepassing indien de overtreding van de inlichtingenverplichting opzettelijk is begaan. In dat geval is de maximale bestuurlijke boete niet begrensd op het bedrag van de derde categorie, maar kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie (€ 82.000).

Achtste lid

Ten aanzien van de boetepercentages die zijn vermeld in het tweede tot en met vijfde lid en de correctiefactoren die zijn vermeld in het zevende lid, onderdelen a en b, is sprake van uitgangspunten. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt in beginsel vastgesteld met inachtneming van deze

percentages en factoren. Echter in het individuele geval dient steeds sprake te zijn van een evenredige bestuurlijke boete en wanneer de individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven wordt de bestuurlijke boete gematigd.

Negende en tiende lid

In het negende en tiende lid zijn enkele regels gesteld op de stelplicht en bewijslast met betrekking tot de overtreding van de inlichtingenverplichting. De aanwezigheid van opzet of grove schuld dient te worden gesteld en bewezen door de boeteoplegger. Voor het bewijs kan de boeteoplegger zich baseren op door hem gestelde, en door betrokkene niet of niet voldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten. Afgezien van omstandigheden als opzet en grove schuld hoeft de boeteoplegger niet te bewijzen dat de overtreder schuld heeft aan de overtreding van de inlichtingenverplichting. Hierbij is van belang dat schuld in de zin van verwijtbaarheid geen bestanddeel uitmaakt van de overtreding van de inlichtingenverplichting. Dit betekent dat de boeteoplegger de normale gemiddelde verwijtbaarheid niet behoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het daderschap vaststaat. Dit laat echter onverlet, dat ook in deze gevallen het beginsel 'geen straf zonder schuld' geldt. Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de overtreder dan echter op grond van artikel 5:41 Awb een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld (ontbreken van verwijtbaarheid), en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. In lijn hiermee is in het tiende lid geregeld dat de stelplicht en bewijslast van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor verlaging van de bestuurlijke boete rust op betrokkene. Dit ligt ook in de rede omdat de overtreder in het algemeen gezien kan worden als de partij die met dergelijke feiten en omstandigheden bekend is. Bij dergelijke omstandigheden gaat het zowel om omstandigheden die leiden tot verminderde verwijtbaarheid als om omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd alsmede de persoonlijke omstandigheden van betrokkene ten tijde van de boeteoplegging.
Indien de boeteoplegger op de hoogte is van bijzondere omstandigheden die zouden moeten leiden tot matiging van de boete, wordt bij het opleggen van de bestuurlijke boete daarmee rekening houden. De boeteoplegger hoeft niet ambtshalve te onderzoeken of van strafverminderende factoren sprake is. Dit is in overeenstemming met de kenbaarheid met de feiten en omstandigheden bij de overtreder en ook bezien vanuit de in afdeling 3.2 Awb voorgeschreven zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging. Dit neemt niet weg dat de boeteoplegger dit wel uit eigen beweging doet wanneer er sterke aanwijzingen zijn dat de bestuurlijke boete in de voorliggende casus onevenredig zou zijn. Bij deze leden is aansluiting gezocht bij de regeling op dit punt in §25 van het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst.

Elfde lid

Dit lid betreft het oorspronkelijk artikel 2, derde lid. Indien een overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, dan bedraagt op grond van de desbetreffende artikelen in de socialezekerheidswetten waarbij de regeling van de bestuurlijke boete is gegeven, de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. Ook in dit geval dient de boeteoplegger artikel 5:46, tweede lid, Awb in acht te nemen om tot een evenredige boete te komen. In het elfde lid is geregeld dat in deze situatie een boete wordt opgelegd van in beginsel € 150, tenzij een afwijkend bedrag noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige boete. Dit afwijkende bedrag kan zowel lager als hoger zijn dan het standaardbedrag en is mede afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid en de overige omstandigheden van het geval.

Onderdeel C (artikel 2a)

Algemeen

In het tweede lid zijn criteria opgenomen die leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Daarmee wordt duidelijk dat wanneer deze omstandigheden zich voordoen er in ieder geval sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Het benoemen van deze criteria en dat deze omstandigheden in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid vormen een waarborg dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de boeteoplegging. Wanneer in de praktijk niet genoemde omstandigheden aan de orde zijn die duiden op verminderde verwijtbaarheid dan dient de uitvoeringsinstantie ook hiermee rekening te houden om een evenredige boete vast te kunnen stellen.
In het derde lid zijn criteria opgenomen die kunnen leiden tot grove schuld en in het vierde lid zijn criteria gegeven die kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van een opzettelijke overtreding. Met het benoemen van deze criteria wordt een handvat geboden voor de uitvoeringsinstanties om tot een evenredige boete te komen bij de verschillende gradaties van verwijtbaarheid. De gestelde omstandigheden in het derde en vierde lid leveren niet automatisch een bepaalde mate van verwijtbaarheid op. Ook dienen de eventuele bijkomende omstandigheden in hun onderling verband te worden bezien. Ook hierbij geldt dat de uitvoeringsinstantie de bevoegdheid of de verplichting heeft om in voorkomende gevallen ook rekening te houden met andere niet genoemde omstandigheden om te komen tot

een evenredige boete die opkomen in de uitvoeringspraktijk en rechtspraak.

Tweede lid

In het tweede lid is een aantal criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid.
Aan het tweede lid zijn twee evidente criteria voor verminderde verwijtbaarheid toegevoegd.
In het nieuwe onderdeel d is tot uitdrukking gebracht dat wanneer de overtreding of de hoogte van het benadelingsbedrag mede te wijten is aan de uitvoeringsinstantie, dit een reden vormt om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. Hierbij gaat het om gevallen waarin de uitvoeringsinstantie een incorrecte situatie laat voortduren, terwijl de uitvoeringsinstantie van het bestaan wist. Bijvoorbeeld de situatie dat het Inlichtingenbureau (bedoeld in artikel 1, onderdeel m, van de Wet SUWI) informatie aan een gemeente heeft verstrekt waaruit blijkt dat een bijstandsuitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt terwijl de belanghebbende zelf geen informatie heeft verstrekt, maar de gemeente pas op een later moment maatregelen neemt om de uitkering te herzien. In deze situatie heeft betrokkene niet voldaan aan zijn informatieplicht maar heeft ook de gemeente mede door eigen toedoen het benadelingsbedrag laten oplopen. Ook kan sprake zijn van miscommunicatie tussen de belanghebbende en de klantmanager. Indien derhalve de uitvoeringsinstantie bekend was met een feit dat betrokkene had behoren te melden maar vervolgens hier geen actie op heeft ondernomen als gevolg waarvan het benadelingsbedrag is opgelopen, dan is het opgelopen benadelingsbedrag te wijten aan de uitvoeringsinstantie.
In onderdeel e is geregeld dat wanneer er zich omstandigheden voordoen die elk op zich geen verminderde verwijtbaarheid oplevert maar dat het totaal van deze omstandigheden in onderlinge samenhang bezien wel leidt tot verminderde verwijtbaarheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin ten aanzien van de betrokkenen sprake is van multiproblematiek.

Derde lid

Onderdeel a

Wanneer is gebleken dat betrokkene bij herhaling geen of onjuiste informatie heeft gegeven dan kan er sprake zijn van grove nalatigheid en daarmee een reden om grove schuld aan te nemen indien ten aanzien van deze overtredingen sprake is geweest van ten minste normale verwijtbaarheid.
Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie in het kader van een bijstandsuitkering dat betrokkene bij herhaling uitdrukkelijk heeft aangegeven, bijvoorbeeld door een vragenformulier niet naar waarheid in te vullen, niet over vermogen te beschikken en dat door de uitvoering bij steekproefcontroles blijkt dat er wel degelijk vermogen aanwezig was. Wanneer hierbij verder is gebleken dat het vermogen op slinkse wijze is weggesluisd om een uitkering te krijgen of te behouden kan er mogelijk sprake zijn van een opzettelijke overtreding.
Een ander voorbeeld is dat wanneer betrokkene bij herhaling nalaat zijn gewijzigde woonadres door te geven en bijvoorbeeld daardoor mutatieformulieren niet retourneert of bijvoorbeeld niet (meer)verschijnt op uitnodigingen voor een gesprek met de uitvoering kan er sprake zijn van grove nalatigheid en daarmee grove schuld. In de regel komen de omstandigheden waarin een wijziging in het woonadres niet wordt doorgeven voor rekening en risico van betrokkene. Wanneer bij herhaling hiervan geen melding wordt gedaan terwijl door de uitvoering uitdrukkelijk is gewezen op deze essentiële verplichting kan betrokkene hiervan een ernstig verwijt worden gemaakt, tenzij sprake is van een plausibele verklaring voor het niet doorgeven van de actuele situatie. Indien echter komt vast te staan dat betrokkene moedwillig zijn woonadres heeft gewijzigd om maar geen berichten van de uitvoeringsinstantie meer te ontvangen zodat ten onrechte de uitkering blijft doorlopen naast inkomen uit arbeid dan kan er mogelijk sprake zijn van een opzettelijke overtreding.

Onderdeel b

Er kan ook sprake zijn van grove schuld wanneer er sprake is van een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot grove schuld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat betrokkene toegezonden mutatieformulieren niet heeft geretourneerd en evenmin is verschenen naar aanleiding van uitnodigingen van de uitvoering om informatie te geven, terwijl er geen gegronde redenen waren voor dit verzuim.

Vierde lid

Onderdeel a

Van een opzettelijke overtreding is sprake wanneer betrokkene zelf heeft aangegeven en toegegeven

dat hij de inlichtingenverplichting niet is nagekomen om te voorkomen dat hij een lagere uitkering zou ontvangen of de uitkering zou verliezen.

Onderdeel b

Het opzettelijk geen melding doen kan bijvoorbeeld blijken uit het feit dat aan betrokkene een mutatieformulier is meegegeven na een gesprek omdat er bijvoorbeeld op dat moment een sollicitatie liep en na werkaanvaarding hij dit gegeven zou moeten doorgeven, maar dit achterwege heeft gelaten. Ook wanneer er een telefoongesprek is geweest over de uitkering en mogelijkheden voor werkaanvaarding of scholing terwijl op dat moment betrokkene aan het werk was of wanneer het voor betrokkene duidelijk was wanneer hij (weer) zou gaan werken, maar deze feiten niet heeft gemeld kan van een opzettelijke overtreding sprake zijn.
Indien de uitvoering werkt met een (rechtvaardigheids)formulier dat periodiek moet worden ingevuld en waarbij expliciet wordt gevraagd of er sprake is geweest van werk in de desbetreffende periode en door betrokkene steeds is ingevuld dat er geen sprake was van werk, terwijl later is gebleken dat sprake was van (omvangrijke)arbeid als zelfstandige die al een lange tijd bestond en niet is gebleken dat betrokkene ooit deze arbeid ter sprake heeft gebracht bij de contactpersoon van de uitvoeringsorganisatie, kan sprake zijn van een opzettelijke overtreding van de inlichtingenverplichting (vgl. ECLI:NL:CRVB: 2015:1801, waarbij de aard, omvang en het structurele karakter van de werkzaamheden van betrokkene in het bedrijf van belang waren).
Wanneer er geen melding wordt gemaakt van inkomsten uit criminele activiteiten kan sprake zijn van een opzettelijke overtreding. Het feit dat de werkzaamheden en inkomsten zijn verzwegen uit vrees voor verlies van de uitkering dan wel om strafrechtelijke vervolging te voorkomen duidt er op dat betrokkene willens en wetens heeft verzuimd opgave te doen van deze inkomsten (vgl. ECLI:NL:CRVB: 2015:1807 en ECLI:NL:CRVB: 2016:9).
Ook wanneer betrokkene stelt een (digitale) melding te hebben gedaan maar uit de systemen blijkt dat deze evident niet door de uitvoeringsinstantie is ontvangen en er ook geen telefonisch contact door betrokkene is opgenomen dat hij nog steeds uitkering ontvangt terwijl hij inmiddels werk heeft aanvaard, of dat betrokkene komt met bewijsstukken van de (digitale) melding maar is gebleken dat dit een vervalsing was zijn omstandigheden die er op wijzen dat de overtreding opzettelijk is begaan.
Wanneer van de aanvang of een eerdere aanvang van werkzaamheden of (substantiële) uitbreiding van werkzaamheden geen of geen tijdige melding is gedaan maar geen opzettelijke overtreding kan worden vastgesteld kan eventueel sprake zijn van grove schuld wanneer betrokkene wist of had op verschillende momenten kunnen en moeten weten dat de uitvoering niet op de hoogte was van de (eerdere) ingangsdatum van zijn werkzaamheden of (substantiële) uitbreiding van zijn werkzaamheden en de daarmee verband houdende inkomsten. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn op de momenten waarop betrokkene zijn uitkeringen uitbetaald heeft gekregen en op de momenten dat hij de betalingspecificaties daarvan heeft ontvangen.

Onderdeel c

Voor bepaalde uitkeringen, zoals bijstandsuitkeringen en toeslagen op grond van de Toeslagenwet is het van evident belang te beschikken over actuele gegevens over de gezinssamenstelling, de inkomsten van gezinsleden of dat wordt beschikt over vermogen of goederen van waarde. Wanneer actuele gegevens niet worden verstrekt of onjuist worden verstrekt kan er sprake zijn van een opzettelijke overtreding, bijvoorbeeld wanneer mutatieformulieren onjuist op deze punten worden ingevuld of dat tijdens gesprekken een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven. Indien is komen vast te staan dat bijvoorbeeld partners niet meer samenwonen, terwijl door betrokkene steeds is aangegeven dat er (nog steeds) sprake is van gemeenschappelijke huishouding of dat wordt doorgegeven of in een gesprek wordt verteld dat betrokkene niet beschikt over een auto of slecht één auto maar dat later blijkt dat meerdere auto's op naam van betrokkene zijn gesteld kan van een opzettelijke overtreding sprake zijn.

Onderdeel D (artikel 2aa)

In de desbetreffende artikelen van de uitkeringswetten waarbij de bestuurlijke boete is geregeld, is een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de situaties te duiden waarin een waarschuwing kan worden gegeven bij overtreding van een inlichtingenverplichting in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete. Met artikel 2aa is hieraan uitvoering gegeven.
Op grond van het eerste lid, onderdeel a, kan een waarschuwing worden gegeven wanneer het benadelingsbedrag als gevolg van de overtreding niet hoger is dan € 150. Hierbij gaat het om een relatief laag benadelingsbedrag waarbij in ogenschouw wordt genomen dat een waarschuwing niet wordt gegeven bij recidive en betrokkene eerder al een waarschuwing heeft gehad. Dit laatste behoeft geen nadere regeling omdat dit al is geregeld in de desbetreffende artikelen over de bestuurlijke boete in de uitkeringswetten.
Op grond van het eerste lid, onderdeel b, kan een waarschuwing worden gegeven aan de zoge-

noemde zelfmelders. Dit is de situatie dat betrokkene wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of anderszins een wijziging van omstandigheden niet direct heeft gemeld, maar zelf alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen heeft verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd.

In het tweede lid is bepaald dat een redelijke termijn niet langer is dan 60 dagen nadat de inlichtingen hadden behoren te worden verstekt. In de inlichtingenverplichting is bepaald dat relevante feiten en omstandigheden onverwijld dienen te worden medegedeeld. Dit is het tijdstip waarop de termijn aanvangt. Met deze regeling is het mogelijk om een waarschuwing te geven in bijvoorbeeld de situatie dat betrokkene heeft verzuimd door te geven dat hij (gedeeltelijk) weer aan het werk is maar dit pas meldt nadat de eerste loonstrook is ontvangen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,